

# Fokus Volkswirtschaft

Nr. 5, 4. September 2012

## Energieeinsparquoten und weiße Zertifikate – Ein Weg für Deutschland?

Autor: Dr. Jan Schumacher, Telefon 069 7431-2868, [research@KfW.de](mailto:research@KfW.de)

Der am 14. Juni 2012 von EU-Kommission, EU-Parlament und Europäischem Rat verabschiedete Kompromissvorschlag für eine neue europäische Energieeffizienzrichtlinie fordert die Einführung von Energieeffizienzverpflichtungssystemen (Einsparquoten) in den Mitgliedsländern der Europäischen Union, sofern diese die in der Richtlinie festgeschriebenen Energieeinsparungen nicht über alternative Instrumente sicherstellen. Auch in Deutschland wird die Eignung dieses Instruments zur Umsetzung ambitionierter Energieeinsparziele derzeit intensiv diskutiert. Der vorliegende Beitrag skizziert zum einen die Funktionsweise von Energieeinsparquoten, weist zum anderen jedoch auch auf die anspruchsvollen wettbewerblichen Voraussetzungen für die Effizienz des Instruments auf zu erwartende Schwachstellen im Praxiseinsatz und auf mögliche unerwünschte Verteilungseffekte hin.

Die erfolgreiche Bekämpfung des Klimawandels erfordert – vor allem in den entwickelten Industriestaaten – mittel- bis langfristig eine weit gehende Dekarbonisierung von Produktion und Konsum. Hierzu müssen Unternehmen und private Haushalte ihren Energieverbrauch substantiell senken. Dieses Erfordernis spiegelt sich bereits heute auf nationaler wie auf europäischer Ebene zumindest in den energiepolitischen Zielsetzungen wider. In ihrem Energiekonzept formulierte die Bundesregierung im September 2010 den Anspruch, den Primärenergieverbrauch in Deutschland gegenüber dem Referenzjahr 2008 bis 2020 um 20 % und bis 2050 um 50 % zu senken. Vergleichbare Ziele bestehen auf EU-Ebene.

Im Juni 2011 legte die EU-Kommission einen ersten Entwurf für eine neue Energieeffizienzrichtlinie vor, um das bereits im Dezember 2008 formulierte europäische Ziel einer Senkung des Primärenergieverbrauchs um 20 % bis 2020 sicherzustellen – schließlich ist die EU derzeit noch weit von der Erreichung dieses Ziels entfernt. Nach intensiven Diskussionen um diesen Vorschlag einigten sich schließlich Europäischer Rat, EU-Parlament und EU-Kommission am 14. Juni 2012 auf einen gemeinsamen Richtlinienentwurf. Herzstück des darin vorgeschlagenen Maßnahmenpakets ist die Aufforderung an die Mitgliedstaaten, ein so genanntes *Energieeffizienzverpflichtungssystem* einzuführen und damit zu gewährleisten, dass Energieverteiler oder Energieeinzelnhandelsunternehmen jährlich Energieeinsparungen in Höhe von 1,5 % des Vorjahresabsatzvolumens erbringen. Auf die Einführung eines solchen Systems soll ein Mitgliedstaat dann verzichten dürfen, wenn er die entsprechenden Energieeinsparungen über andere Maßnahmen sicherstellt.

Auch in Deutschland hat der Richtlinienentwurf eine rege öffentliche Diskussion angestoßen: Sind Energieeffizienzverpflichtungssysteme geeignet, in erforderlichem Umfang Energieeinsparungen auszulösen? Welche Vor- und Nachteile hat ein solches System gegenüber anderen Anreizinstrumenten (v. a. Ordnungsrecht, Emissionshandel, Förderprogramme)? Sollte ein Verpflichtungssystem in das bestehende klima- und energiepolitische Instrumentarium integriert werden, und falls ja, wie kann dies so erfolgen, dass bewährte Anreizsysteme sinnvoll ergänzt werden?

Nach einer kurzen Darstellung der Funktionsweise von Energieeffizienzverpflich-

tungssystemen stehen diese Fragen im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags. Grundlage unserer Bewertung ist eine gemeinsame Studie vom Öko-Institut e. V. und dem Fraunhofer ISI im Auftrag der KfW Bankengruppe und des WWF Deutschland, die kürzlich veröffentlicht wurde.<sup>1</sup> Auf Grundlage der Erfahrungen anderer Länder mit Einsparverpflichtungssystemen untersucht sie, unter welchen Voraussetzungen und ggf. mit welchem Zuschnitt ein Einsparverpflichtungssystem möglicherweise in die bestehende Institutionenlandschaft in Deutschland integrieren werden könnte, ohne damit die Wirksamkeit etablierter, bewährter Anreizinstrumente zu untergraben.

### Per Mengensteuerung zu mehr Energieeffizienz?

Ein Energieeffizienzverpflichtungssystem verpflichtet eine bestimmte Akteursgruppe – im Fall des Richtlinienentwurfs Energieverteiler und / oder Energieeinzelnhandelsunternehmen – zur jährlichen Umsetzung von Energieeinsparmaßnahmen, deren Höhe sich z. B. als prozentualer Anteil des vorjährigen Energieabsatzes des jeweiligen Unternehmens bemisst. Ein solches System wird oft auch als *Energieeinsparquote* bezeichnet.

Um die Einsparquote zu erfüllen, sollen die Verpflichteten ihren Endkunden – Unternehmen und privaten Haushalten – Anreize dafür bieten, Effizienzmaßnahmen im eigenen Wirkungsbereich durchzuführen und ihren Energieverbrauch zu senken. Je nach Ausgestaltung des Systems können die Verpflichteten hierzu zum Beispiel Energieeffizienzberatungen anbieten oder Zuschüsse zu Energieeinsparinvestitionen gewähren. Die Kosten dieser Anreizprogramme würden auf die Energiepreise umgelegt und somit von den Endverbrauchern getragen werden.

Eine solche Einsparquote wird den Mengensteuerungsinstrumenten zugerechnet, da der Eingriff des Gesetzgebers auf die Energiemenge abzielt und nicht auf

den Energiepreis. Im Rahmen dieser Mengenvorgabe identifizieren die Verpflichteten – unter Berücksichtigung ihrer Wettbewerbssituation und Marktposition – selbst die für sie kostengünstigsten Einsparmaßnahmen.

Zusätzlich können Einsparquoten um eine Handelskomponente ergänzt werden. In diesem Fall werden nachgewiesene Energieeinsparungen in so genannten *Weißten Zertifikaten* verbrieft, die zwischen den Verpflichteten gehandelt werden können. Zur Erfüllung der eigenen Einsparverpflichtung hat ein verpflichtetes Unternehmen dann die Wahl, entweder über Anreizprogramme für Energieeinsparungen im eigenen Wirkungsbereich zu sorgen oder Weiße Zertifikate anderer Unternehmen zu erwerben. Das Prinzip der Mengensteuerung mit Handelskomponente wird mit dem EU-Emissionshandel bereits zur Senkung der europäischen Treibhausgasemissionen angewandt.

Grundsätzlich funktioniert ein solches Mengensteuerungsinstrument nur dann effizient, wenn ein intensiver Wettbewerb zwischen den verpflichteten Unternehmen besteht. Denn nur dann werden sie sich ausreichend darum bemühen, die kostengünstigsten Einsparpotenziale zu identifizieren und mit attraktiven Anreizprogrammen um die Endkunden zu werben. Diese Grundbedingung – intensiver Wettbewerb – ist jedoch nicht hinreichend für eine effiziente Erreichung der angestrebten Sparziele. Zusätzlich muss man geringe Transaktionskosten und die gesicherte Finanzierung von Einsparmaßnahmen unterstellen sowie möglicherweise auftretende unerwünschte Verteilungswirkungen ausblenden.

## Instrumenteneffizienz unter Realbedingungen

In der Realität, in der diese idealisierenden Voraussetzungen selten und das wettbewerbliche Umfeld häufig nicht gegeben sind, wird sich die theoretische ökonomische Effizienz von Energieeffizienzverpflichtungssystemen aus mehreren Gründen nur selten einstellen.

**Erstens** verursacht das Instrument – wie jeder regulatorische Eingriff – Transaktionskosten:

- beim Staat zum Beispiel für die Administration des Systems und für die (zumindest stichprobenartige) Kontrolle der durchgeführten Einsparmaßnahmen, wobei die damit verbundenen Kosten mit der angestrebten Kontrolltiefe zunehmen,

- bei den verpflichteten Unternehmen für die Konzeption und Durchführung der Anreizprogramme,

- bei den Endkunden für die Suche nach der besten Förderung für geplante Einsparinvestitionen, da prinzipiell jedes verpflichtete Unternehmen mit eigenen Anreizprogrammen im Markt auftreten kann und der Vergleich verschiedener Angebote mit Such- und Informationskosten verbunden ist.

Hier gilt es, über einen geeigneten Zugschnitt der Einsparquote die Balance zwischen einfacher Handhabbarkeit des Instruments und notwendiger Kontrolltiefe und Maßnahmenvielfalt zu wahren.

**Zweitens** kann das Instrument zwar für ein breites Angebot von Anreiz- und Förderprogrammen sorgen, zugleich könnten damit jedoch auch neue Finanzierungshemmnisse einhergehen. Ohne ein Angebot standardisierter Förderkredite und sofern das verpflichtete Unternehmen (über eine Kooperation mit einem Kreditinstitut) keine entsprechende Finanzierungslösung – quasi im Paket – mit anbietet, wäre ein Investor mit Fremdfinanzierungsbedarf zunächst gefordert, eine in Darlehenshöhe, Laufzeit und Zins geeignete Finanzierung zu finden. Das Instrument Einsparquote stellt per se die Vorhabensfinanzierung nicht sicher. Dementsprechend sollte erwogen werden, die Förderung für besonders investitionsintensive Einsparmaßnahmen – wie sie z. B. im Bereich der Gebäudesanierung, aber auch bei komplexen Prozessen im gewerblichen Bereich erforderlich sind – weiterhin über zinsgünstige, bundeseinheitliche Förderkreditprogramme darzustellen.

**Drittens:** Damit ein marktinduzierter Suchprozess die Verpflichteten tatsächlich dazu bringt, solche Anreizprogramme aufzulegen, die vordringliche Einsparpotenziale kosteneffizient adressieren, ist ein ausreichend intensiver Wettbewerb zwischen den Verpflichteten er-

forderlich. Zwar können die Endverbraucher bereits heute aus einer großen Anzahl von Energieversorgern ihr Versorgungsunternehmen auswählen. Fraglich ist jedoch, ob in der Praxis bei der Mehrzahl der Endverbraucher eine hinreichende Bereitschaft bestünde, aufgrund von Qualitäts- oder Kostenunterschieden angebotener Anreizprogramme tatsächlich zu einem anderen Versorger zu wechseln. Zeigte sich nach Einführung eines Verpflichtungssystems eine unzureichende Wettbewerbsintensität, bestünde das Risiko einer gegenüber der Lehrbuchsituation überhöhten Belastung der Endverbraucher.

## Verteilungsgerechtigkeit

Bei der Beurteilung der Eignung eines Anreizinstruments ist seine ökonomische Effizienz zwar ein wichtiges, nicht jedoch das einzige relevante Kriterium.

Zentrales Merkmal einer Einsparquote ist die Aufbringung der für die Anreizsetzung erforderlichen finanziellen Mittel nach dem Verursacherprinzip. Wenn ein quotenverpflichteter Energieversorger einzelnen Kunden Zuschüsse für bestimmte Energieeffizienzinvestitionen gewährt, wird er die anfallenden Kosten auf die Energiekosten – und damit auf alle Endkunden – umlegen. Hier ist zu erwarten, dass Endkunden, die typischerweise weniger flexibel auf Energiepreissteigerungen reagieren, wie z. B. private Haushalte, tendenziell höher belastet werden.

Demgegenüber stammen bei öffentlich finanzierten Anreizprogrammen, wie z. B. Förderkrediten, die Fördermittel aus den öffentlichen Haushalten, die ihrerseits weitgehend über Steuermittel finanziert sind. Da ein großer Teil der Steuern nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip erhoben wird, wird bei der Finanzierung solcher Anreizprogramme damit letztlich primär die individuelle wirtschaftliche Leistungsfähigkeit berücksichtigt.

Ob die Ausgestaltung von Anreizen für verstärkte Anstrengungen zu einem effizienteren Umgang mit Energie sich eher an sozialen Kriterien wie der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit oder dem Aspekt der Verursachergerechtigkeit orientieren soll, ist eine politische Frage. In Anbetracht des Ausmaßes der mittel- bis langfristig erforderli-

chen Energieeinsparungen und der damit verbundenen hohen Kostenbelastung ist ihre Bedeutung aber nicht zu unterschätzen.

### Politischer Prozess

Darüber hinaus unterscheiden sich Mengensteuerungsinstrumente und öffentlich finanzierte Förderprogramme hinsichtlich ihrer Einbettung und Steuerbarkeit im politischen Prozess. Damit ein Verpflichtungssystem Verhaltensanreize in der politisch gewünschten Weise sicherstellt, kommt seiner geeigneten rechtlichen Ausgestaltung besondere Bedeutung zu. Die Einflussnahme politischer Interessen wird demzufolge vor allem in der Konzeptionsphase besonders hoch sein. Insbesondere ist davon auszugehen, dass die betroffenen Unternehmen und ihre Verbände durch entsprechende Interventionen im politischen Raum versuchen werden, für sie möglichst günstige Regelungen zur Anrechenbarkeit von Einsparmaßnahmen zu erreichen.<sup>2</sup>

Ist der Rechtsrahmen eines Verpflichtungssystems einmal beschlossen, sind die Einflussmöglichkeiten des Staates auf die über eine Einsparquote entstehende Förderlandschaft – insbesondere die finanzielle Ausstattung und die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Anreizprogramme – begrenzt. In der Umsetzungsphase wiederum kann aus eben diesem Grund ein funktionierendes Verpflichtungssystem ein von politischen Entscheidungen relativ unabhängiges Fördersignal aussenden; problematisch für die Kontinuität können hier im Fall handelbarer Quoten Schwankungen der Zertifikatepreise sein.

Demgegenüber ist die finanzielle Ausstattung öffentlicher Förderprogramme zumindest haushaltsperiodisch immer wieder Gegenstand des politischen Diskurses. Doch größere staatliche Ein-

flussmöglichkeiten bringen auch Vorteile mit sich:

- Politisch gewünschte Schwerpunktbe- reiche (z. B. die energetische Gebäude- sanierung) können gezielter adressiert werden.
- Größere Lenkungsmöglichkeiten bei der instrumentellen Ausgestaltung der Förderlandschaft.
- Mögliche Fehlentwicklungen (v. a. unerwünschte Wettbewerbsverzerrungen und Anreizwirkungen) lassen sich zeit- näher korrigieren; bei im Zeitablauf ent- stehendem Anpassungsbedarf (z. B. auf- grund von veränderten Wettbewerbsbe- dingungen) kann die Programmsteuer- ung flexibler und zügiger neu ausgerich- tet werden.

Letztlich folgt aus der Einführung eines Verpflichtungssystems und der Verlage- rung der Verantwortung für das Förder- programmdesign zu den Unternehmen eine teilweise Privatisierung der Ener- gieeffizienzförderung. Dies ist bei der rechtlichen Ausgestaltung eines solchen Systems zu berücksichtigen, um eine sinnvolle Einbettung der einzelnen För- derprogramme in langfristig angelegte nationale und supranationale energie- und klimapolitische Strategien sicherzu- stellen.

### Fazit

Die Energieeinsparverpflichtung hat – ob mit oder ohne Handelskomponente („Weiße Zertifikate“) – durchaus wün- schenswerte Eigenschaften, allerdings nur, sofern bestimmte anspruchsvolle Voraussetzungen als erfüllt unterstellt werden. Durch die Quotenvorgabe wird konstruktionsseitig die Einhaltung eines gesteckten Energieeinsparziels sicher gestellt. Dies erleichtert die Planung und Kontrolle politischer Energieeffizienzzie- le. Darüber hinaus zeichnet sich das

System – zumindest unter günstigen Voraussetzungen – durch ökonomische Effizienz bei der Zielumsetzung aus.

Diesem Vorteil stehen jedoch die erheb- lichen Schwachstellen des Instruments gegenüber. Zum einen ist keineswegs sichergestellt, dass die Grundvorausset- zung für ökonomische Effizienz – inten- siver Wettbewerb zwischen den Ver- pflichteten – unter realen Gegebenheiten in Deutschland auch gewährleistet ist. Um dies zu beurteilen, sind detaillierte Informationen über angebots- und nach- frageseitige Marktstrukturen mindestens auf Energie-, Energiedienstleistungs- und Finanzierungsmärkten erforderlich. Unerwünschte Marktverzerrungen kön- nen nur über eine präzise Analyse der möglichen Wirkungen geplanter Ausge- staltungsvarianten auf Strukturen und Wettbewerb in den betreffenden Märkten im Vorfeld der Instrumenteneinführung adressiert werden. Des Weiteren sollten Nachteile bei der Verteilungsgerechtig- keit und der politischen Steuerbarkeit bei der Beurteilung der generellen Eignung des Systems – vor allem im Vergleich mit alternativen Anreizinstrumenten – nicht vernachlässigt werden. Darüber hinaus stellt sich für eine „privatisierte Energieeffizienzförderung“ die Frage, ob sie grundsätzlich geeignet ist, an- spruchsvolle Minderungspotenziale, die typischerweise mit einem höheren Inves- titionsbedarf einhergehen, zu adressie- ren. Fraglich ist auch, ob bei komplexen Industrieprozessen – selbst unter idealen Wettbewerbsbedingungen – eine Ein- sparquote die „Suchfunktion des Mark- tes“ tatsächlich in einem Maße aktivieren kann, das zur Identifizierung bisher un- genutzter Energieeinsparpotenziale er- forderlich ist.

Die eingangs genannte Studie vom Öko- Institut e. V. und dem Fraunhofer ISI un- ternimmt einen ersten Schritt in Richtung einer Instrumentenbeurteilung. ■

<sup>1</sup> [Link zur Studie](#)

<sup>2</sup> Zu einer analogen Situation kam es auch schon bei Einführung des Europäischen Emissionshandels. Vgl. hierzu Corbach, M. (2009), Lobbyismus bei der Einführung des Europäischen Emissionshandels, Forschungsjournal NSB, Jahrgang 22, S. 57–67.